

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Fasc. 1/2017

24 marzo 2017

**Audizione resa il 3 marzo 2017 nell'ambito di una indagine conoscitiva innanzi alla Commissione I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati, nel corso dell'esame delle proposte di legge recanti modifiche alla legge elettorale (C. 2352 e abb.).**

di **Marilisa D'Amico** – Ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano, e componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, e di **Stefania Leone** – Ricercatrice di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

**In premessa: una lettura della sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale**

**a) Dopo la pronuncia un intervento del legislatore è necessario**

In diversi passaggi della sentenza n. 35 del 2017, la Corte costituzionale si è premurata di esplicitare che la disciplina che residua all'esito delle sue censure è disciplina capace di immediata applicazione. Lo ha fatto sia pronunciandosi sulle norme relative al meccanismo del ballottaggio, sia quando ha argomentato l'illegittimità della previsione che consente al capolista eletto in più collegi di scegliere quello in cui vedersi assegnato il seggio.

Così, in relazione al ballottaggio, la Corte ha chiarito che dopo la censura *“la normativa che resta in vigore ... è idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo”* (cons. dir. punto n. 9.2), qui riferendosi alla circostanza che in caso la lista con maggiore cifra elettorale non raggiunga al primo turno il 40% del totale dei voti validi (condizione per far scattare il premio) resta ferma la ripartizione dei seggi con metodo proporzionale.

In relazione all'opzione dei capolista *“plurieletti”*, ancora, la Corte ha affermato che il sistema fornisce *“una normativa elettorale di risulta anche per questa parte immediatamente applicabile all'esito della pronuncia, idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo”* (cons. dir. punto n. 12.2). Il riferimento questa volta è alla possibilità di applicare, in sostituzione della norma dichiarata illegittima, la regola del sorteggio.

Ora, che dopo una pronuncia di illegittimità costituzionale su parti della disciplina elettorale residui una disciplina normativa immediatamente applicabile è circostanza che

*non può non essere*, stante la particolarissima natura (di legge c.d. costituzionalmente necessaria) delle leggi elettorali. Ma devono al contempo essere chiari due aspetti, e cioè che quella normativa di risulta non è di certo la sola costituzionalmente ammissibile, né necessariamente quella politicamente preferibile.

Il legislatore ha dunque davanti a sé svariate opzioni per disciplinare al meglio le modalità di elezione delle Assemblee rappresentative. Ciò è confermato dal fatto che altrettanti sono i passaggi della stessa sentenza n. 35 del 2017 nei quali il Giudice costituzionale ha ritenuto di esplicitare - quasi “ossessivamente” - come in materia elettorale il Parlamento goda di “*ampia discrezionalità*”. Una discrezionalità la cui portata si comprende anche alla luce del fatto che, nel scegliere la formula di elezione dei parlamentari, il legislatore tiene conto delle specifiche circostanze di “*contesto storico-politico*” in cui il proprio intervento si colloca (come ricorda significativamente la stessa Corte costituzionale - cons. dir. punto n. 6).

Quando, quindi, la Corte richiama le regole applicabili all’esito della propria decisione (celebrazione di un solo turno di elezione su base proporzionale con premio di maggioranza eventuale / criterio del sorteggio per l’individuazione del collegio che assegna il seggio al capolista plurieletto) non sta affatto esprimendo né la sola scelta costituzionalmente ammissibile, né - si badi - una propria preferenza. Essa sta semplicemente richiamando quelle regole, già rinvenibili nell’ordinamento, che permettono, laddove si rendesse d’immediato necessario un ritorno alle urne, di rinnovare la composizione del Parlamento.

Insomma, un conto è dire che oggi abbiamo un sistema normativo capace di mantenere in funzione il circuito democratico, altro è dire che quel sistema sia il solo ammesso o il più congegnale. Anzi, da questo punto di vista non si può non segnalare come in riferimento alla attuale divergenza del sistema di elezione di Camera e Senato il richiamo alla responsabilità del legislatore si sia fatto nella pronuncia più incalzante. La motivazione si chiude infatti con una notazione eloquente, che non può non suonare come chiaro invito ad un pronto intervento. Vi si dice che nell’ambito di un bicameralismo paritario “*la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all’esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee*”.

## **b) L’esigenza della governabilità e i sistemi misti**

Non c’è dubbio che, richiamandosi all’immediato proprio precedente, ovvero alla sentenza n. 1 del 2014, la Corte abbia svolto le proprie valutazioni a partire dalla

constatazione che i meccanismi elettorali possano legittimamente essere orientati a soddisfare, da una parte, il principio della “*necessaria rappresentatività*” e della “*eguaglianza del voto*”, dall’altra, l’obiettivo, “*pure di rilievo costituzionale*”, “*della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale*”. L’impressione è però che in questo caso, più ancora che nella sentenza n. 1 del 2014, la Corte abbia voluto marcare il carattere prioritario dell’esigenza della rappresentatività rispetto all’interesse alla stabilità di Governo e all’efficienza dei processi decisionali, facendo in particolare leva sulla natura parlamentare del nostro sistema. Accogliendo le questioni prospettate in riferimento al meccanismo del ballottaggio congegnato dalla legge n. 52 del 2015, ha in effetti asserito che “*in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività*”.

Ciò certamente non significa e non può significare che al legislatore sia precluso formulare regole elettorali che si propongano di soddisfare, anche, le esigenze della governabilità; ma è al contempo difficile negare che la Corte abbia voluto consegnare al Parlamento una indicazione di metodo piuttosto forte, scoraggiandolo dall’elevare quell’interesse a finalità principale del proprio intervento. Simile scelta lo esporrebbe probabilmente al rischio di una nuova (la terza) censura, e dunque ad un esito che occorre cercare di scongiurare.

Il “sospetto di incostituzionalità” sembra soprattutto gravare sui sistemi misti; più precisamente su quelli che innestano su scelte proporzionali meccanismi premiali distorsivi dell’uguaglianza (in uscita) del voto. Al riparo da qualsiasi rischio, invece, dovrebbero ritenersi oggi i meccanismi puri o quasi puri, come un maggioritario uninominale all’inglese o un proporzionale con clausola di sbarramento alla tedesca. Ma non porrebbe problemi nemmeno il ripristino di un sistema combinato come il *mattarellum*, così come un maggioritario a doppio turno di collegio. Altre soluzioni dovrebbero invece essere valutate con molta prudenza, non potendosi escludere nuove questioni di legittimità costituzionale, né, alla luce della giurisprudenza ormai formatasi in materia, nuovi interventi demolitori della Corte costituzionale. Evenienza questa, come si è già detto, certamente da scongiurare, vieppiù in questo momento storico-politico.

### **I quesiti posti dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati**

- *Valutazioni in ordine alla definizione di una eventuale diversa soglia per l’accesso al premio (attualmente fissata al 40 per cento dei voti dalla legge n. 52 del 2015) che*

*possa risultare ragionevole, in quanto “in grado di bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività [...] e dell’eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall’altro” (sent. n. 35 del 2017).*

Per rispondere occorre partire da quanto affermato dalla Corte costituzionale con riferimento alla soglia per l’attribuzione del premio di maggioranza al primo turno, fissata al 40% dei voti validamente espressi. Secondo la Corte, *“tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell’eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall’altro”*. Ha aggiunto poi significativamente il Giudice costituzionale che *“Al cospetto della discrezionalità spettante in materia al legislatore, sfugge dunque, in linea di principio, al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull’entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore .... Ma resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l’attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale”*.

Quale indicazione si ricava da queste affermazioni? Non c’è dubbio, e diversamente non potrebbe essere, che nella sua pronuncia la Corte non si è prodotta nella individuazione delle soglie numeriche capaci di soddisfare il requisito richiesto. È questa operazione che non spetta ad una autorità di controllo, semmai richiesta di valutare se la soglia prescelta dal legislatore incorra in un vizio di evidente irragionevolezza. La regola, allora, è la discrezionalità del Parlamento nella fissazione della soglia, l’eccezione la censura di tale scelta. È solo quando l’opzione legislativa si palesi a tal punto irragionevole da determinare una distorsione eccessiva della rappresentatività che il Giudice costituzionale potrebbe intervenire censurandola.

Alcuni studiosi hanno avanzato interessanti proposte volte alla individuazione, con formule matematiche, dei premi ragionevoli e di quelli forieri invece di una distorsione intollerabile (Scaccia, Pajno, Lodato). Ma si sa che la materia elettorale, che pure ha bisogno di traduzioni tecniche, non è governata o governabile dalla matematica. Difficile, insomma, supportare il legislatore con indicazioni specifiche, stante l’irriducibile tasso di politicità insito in simili scelte.

Se tuttavia un qualche “indizio” si può trarre dalla sentenza n. 35 del 2017 lo si può forse rinvenire laddove, nell’escludere un vizio di ragionevolezza della soglia prevista

dall'*Italicum*, si precisa che essa è “pari al 40 per cento dei voti validi, e del resto progressivamente innalzata nel corso dei lavori parlamentari che hanno condotto all’approvazione della legge n. 52 del 2015”). Senza voler far dire troppo alla Corte, l’inciso potrebbe suggerire che, a suo modo di intendere, una soglia non palesemente irragionevole è per l’appunto una soglia che sia pari o si avvicini al 40%. Si può in sostanza scendere di due o tre punti percentuali. Mentre allontanarsi di più, pur permanendo la difficoltà di dare in questo senso sicure indicazioni, potrebbe portare la norma fuori dalla “zona di sicurezza”.

- *Valutazioni, anche per quanto attiene a possibili profili di costituzionalità, dell’ipotesi in base alla quale, per l’attribuzione del premio di maggioranza, la lista o la coalizione debba raggiungere il 40 per cento dei voti sia alla Camera che al Senato.*

Il quesito richiama all’ipotesi che il premio scatti solo se la lista o coalizione che ha ottenuto più voti superi soglia 40% nella competizione di entrambe le Camere. L’intento è evidentemente quello di arginare i rischi connessi all’innesto di un premio di maggioranza in un sistema bicamerale perfetto. La preoccupazione è infatti che una forza politica raggiunga l’asticella e consegua il premio solo in un ramo del Parlamento o, situazione ancora più spinosa, che alla Camera e al Senato siano due schieramenti contrapposti a farlo. Non occorre soffermarsi sugli esiti irrazionali che ciò produce nell’ambito di un sistema che imputa a entrambe le Camere la responsabilità del rapporto fiduciario.

In realtà, davvero grave è solo la situazione in cui siano due diversi schieramenti politici ad assumere, con la maggioranza dei seggi, il comando di Camera e Senato. Diversamente, non produce necessariamente catastrofi l’ipotesi che il premio scatti in una Assemblea e non nell’altra. In simile evenienza è probabile (anche se non scontato) che il soggetto politico che ha la maggioranza dei seggi in un ramo del Parlamento assuma, nell’altro, il ruolo di perno attorno al quale costruire rapporti di alleanza utili alla causa, ovvero sia la formazione di un Governo capace di sostegno parlamentare.

Ad ogni modo, sebbene l’ipotesi estrema (il premio assegnato alla Camera e al Senato a due forze opposte, vieppiù se politicamente avverse a forme di alleanza) ponga problemi di enorme gravità, qualche perplessità destano comunque quei progetti di legge che subordinano l’attivazione del meccanismo premiale alla condizione che la stessa lista o coalizione di lista abbia incamerato sia alla Camera sia al Senato il minimo dei voti richiesto. Questa soluzione, nel prefigurare un vero e proprio “incrocio di destini”, potrebbe infatti porsi in difficile equilibrio con lo statuto costituzionale che delinea secondo caratteristiche proprie e reciprocamente autonome le modalità di costituzione delle due

Assemblee parlamentari. Stabilire che i voti dei cittadini che si esprimono per la composizione di un ramo del Parlamento siano determinanti ai fini della distribuzione dei seggi nell'altro ramo è "in tono" con tale statuto? Non dimentichiamoci che una delle poche differenze che ancora contrassegna le due Assemblee legislative nel nostro sistema bicamerale paritario sono i requisiti di elettorato attivo previsti. Un corpo elettorale in parte differente - si pensi ai giovanissimi che votano per la Camera dei deputati - potrebbe rivelarsi decisivo nel determinare la distribuzione dei seggi da assegnare in un collegio parlamentare per il quale nemmeno è abilitato ad esprimersi. Un aspetto sul quale riflettere con molta attenzione.

- *Considerazioni in ordine alla configurazione di un "premio" che attribuisca alla lista più votata un numero determinato di seggi aggiuntivi, con particolare riferimento al caso in cui da tale attribuzione non consegua necessariamente il raggiungimento della maggioranza assoluta dei seggi.*

Alcuni dei progetti di legge all'attenzione della Camera hanno sostituito la previsione di un premio di maggioranza che consente alla lista o coalizione di liste di raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi in Assemblea, con la previsione di un premio più ridotto, consistente in un determinato numero fisso di seggi ulteriore rispetto a quelli ottenuti con le proprie forze.

Ci si domanda qui come valutare da un punto di vista costituzionale una simile opzione; in particolare quando dalla attribuzione di questo premio non consegua il raggiungimento della maggioranza assoluta dei seggi.

Certamente, rispetto alla attribuzione di un premio di maggioranza vero e proprio, qui le valutazioni circa gli effetti distorsivi del meccanismo risultano fortemente attenuate; tanto più rispetto ai progetti che comunque subordinino l'attribuzione di questo *surplus* di seggi comunque al raggiungimento di un certo consenso elettorale (ad esempio pari al 20% dei voti validi espressi).

Non si può allo stesso tempo non notare come un simile congegno, se da una parte risulta capace di minore distorsione dell'uguaglianza del voto, dall'altra si potrebbe prestare alla critica di non essere in grado di conseguire l'obiettivo per il quale simili distorsioni sono tollerate. È utile cioè alterare la rappresentatività in nome della governabilità quando il premio fisso di seggi non consente alla forza politica che vince le elezioni di guidare l'Assemblea? Ad essere rigorosi, questo profilo si potrebbe addirittura tradurre in un vizio di legittimità costituzionale (è nota la giurisprudenza costituzionale che individua un indice di irrazionalità della legge nel fatto che essa ricorra ad un mezzo inidoneo a raggiungere lo



scopo prefissato). Si potrebbe dire che così ragionando si finisce però per costringere il legislatore tra incudine e martello (non si può distorcere troppo, ma nemmeno troppo poco). Se non è però un problema di costituzionalità vero e proprio a porsi, rimane comunque sconsigliabile il ricorso ad uno strumento che rischia di produrre, a fronte di sacrifici, scarsi benefici. Vero è che anche un sistema maggioritario a collegio unico non è in grado di assicurare il risultato, tanto più in una situazione come quella attuale, che vede la scena politica non più “bi”, ma “tri”- partita. Vi è però che in questo caso, quantomeno, la disciplina elettorale non si esporrebbe alla critica - cui soggiacciono invece i proporzionali con innesto di premio - di ingenerare nell’elettore aspettative sull’uguaglianza del voto in uscita.

- *Per quanto concerne il sistema per l’elezione del Senato, questioni relative all’attribuzione dei seggi del premio di maggioranza, al fine del rispetto della previsione costituzionale dell’elezione del Senato medesimo “su base regionale”.*

Dopo quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, non può più dubitarsi, non solo della compatibilità a Costituzione di un unico premio di maggioranza su scala nazionale anche per il Senato, ma addirittura della possibile illegittimità di un sistema che, come era nella legge n. 270 del 2005, preveda tanti premi di maggioranza quante sono le Regioni, sulla base di una presunta – ma eccessivamente rigida – interpretazione di quell’inciso in forza del quale il Senato è eletto, appunto, “su base regionale”.

In quella decisione la Corte aveva in effetti asserito che il test di proporzionalità applicato per valutare la disciplina di attribuzione dei premi al Senato evidenziava “l’inidoneità della stessa al raggiungimento dell’obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l’elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l’attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l’effetto che la maggioranza in seno all’assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell’insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l’esercizio della funzione legislativa, che l’art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla

*Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo”.*

Se la previsione di più premi regionali rischia allora di produrre esiti irrazionali in sé e problematici nell'ambito di un sistema bicamerale perfetto, non si può ormai che concepire solo un sistema unitario di attribuzione di seggi premiali anche al Senato. Semmai, la previsione costituzionale in forza della quale il Senato è eletto su base regionale dovrebbe condurre a prevedere, una volta individuata la forza politica che ha diritto al premio sulla base di un calcolo nazionale, una ripartizione dei seggi aggiuntivi nelle diverse Regioni in proporzione ai voti ottenuti in ciascuna di esse.

- *Presupposti e limiti, sulla base dei quali potrebbe essere considerata costituzionalmente legittima la previsione di un turno di ballottaggio, con particolare riguardo al “limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto” (sent. n. 35 del 2017), nonché con riferimento alla compatibilità dell'istituto del ballottaggio con un sistema bicamerale paritario.*

Se si guarda alla motivazione della sentenza n. 35 del 2017, che argomenta sulla illegittimità costituzionale del turno di ballottaggio, pare evidente che la censura non sia ricaduta, in sé, sul sistema di ballottaggio, ma sul sistema di ballottaggio per come disciplinato dalla legge n. 52 del 2015.

Sono molteplici i passaggi dai quali si ricava quanto detto. Anzitutto quando la Corte afferma che *“non è il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati. In contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. sono invece le specifiche disposizioni della legge n. 52 del 2015, per il modo in cui hanno concretamente disciplinato tale turno, in relazione all'elezione della Camera dei deputati”.*

Ancora, rilevante è il passaggio nel quale la Corte sottolinea che quel ballottaggio non è costruito come una nuova consultazione, ma come una continuazione della precedente (come dimostrano le modalità di assegnazione dei seggi anche all'esito del ballottaggio), e soprattutto *“senza che siano consentite, tra i due turni, forme di collegamento o apparentamento fra liste”.* Si individua d'altra parte come problematica proprio la *“radicale riduzione dell'offerta politica”* cui la seconda tornata di voto dà luogo.

Dunque, è soprattutto il fatto che rispetto al primo turno di voto non siano previste soglie di consenso per accedervi, e/o che non siano consentiti apparentamenti tra liste a



produrre una frizione con i principi costituzionali. Ne deriva, *a contrario*, che potrebbe avere *chances* di passare indenne il vaglio della Corte un sistema che preveda una soglia di voti validi minimi necessari perché la lista partecipi al secondo turno o perché consegua il premio, e che consenta apparentamenti e non riduca pertanto a due la competizione al secondo turno.

Ciò detto, occorre però seriamente domandarsi se sia oggi concepibile un turno di ballottaggio nell'ambito di un sistema bicamerale paritario.

Sia chiaro. Non si sta dicendo che la Corte ha dichiarato illegittimo il ballottaggio perché non è stata approvata dagli elettori la riforma costituzionale che prevedeva il superamento del bicameralismo perfetto. Le ragioni che sorreggono quella pronuncia sono come detto altre. Oltretutto non era questione – quella della compatibilità del turno di ballottaggio rispetto al bicameralismo paritario – sulla quale la Corte sia stata chiamata a pronunciarsi.

Ma occorre riflettere sul punto. Ancora una volta, si deve tener conto della possibilità che il ballottaggio restituisca una maggioranza alla Camera e una diversa maggioranza al Senato, con ricadute sulla possibilità di formare un Governo o che questo possa operare stabilmente. Un effetto contrario a quello voluto, e foriero di serissimi problemi.

Peraltro, inimmaginabile è che, per aggirare l'ostacolo, si subordini l'assegnazione del premio alla circostanza che a vincere la seconda competizione sia, in entrambe le Camere, la stessa forza politica. Oltre a quanto si è già avuto modo di dire in proposito, qui si aggiunge il rischio che ciò possa significare chiamare *inutilmente* i cittadini al secondo voto.

- *Analisi del fenomeno dello “slittamento” dei seggi tra circoscrizioni alla luce dell’articolo 56, quarto comma, della Costituzione e individuazione delle cautele necessarie e sufficienti per evitare la traslazione dei seggi*

Sul punto ci si limita a ricordare che la Corte costituzionale, nella sua ultima sentenza, ha affermato che qualche minimo slittamento di seggi tra circoscrizioni è tollerabile. Va però precisato che lo ha affermato riferendosi al sistema elettorale della Camera (non del Senato, dove vige la regola costituzionale che vuole il Senato eletto “su base regionale”).

- *Considerazioni – alla luce dell’esigenza di garantire l’equilibrio tra il principio di governabilità e quello di rappresentanza – in ordine alla definizione di “ragionevoli soglie di sbarramento”, anche con riferimento alla previsione di soglie sensibilmente differenti a seconda che la lista sia coalizzata o che si presenti da sola.*

Secondo la Corte costituzionale la previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione “*sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità*” (sentenza n. 193 del 2015). Come si vede, dunque, ancora una volta la decisione spetta primariamente al legislatore, nell’esercizio di una discrezionalità che si può definire ampia, anche se non illimitata.

La soglia di sbarramento prevista dall’Italicum è stata per esempio ritenuta “*non irragionevolmente elevata*” dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 35 del 2017, che peraltro ha specificato che in linea generale soglia di sbarramento e premio di maggioranza sono tra loro compatibili. Anzi, ha significativamente aggiunto che una soglia di sbarramento può contribuire a formare una “*opposizione non eccessivamente frammentata*”, e dunque a controbilanciare gli squilibri prodotti dal premio.

Ciò detto, è ancora una volta difficile stabilire quale sia la soglia di sbarramento ammessa dal sistema; valutazione che peraltro evidentemente varia a seconda che ci muoviamo in un sistema di competizione tra sole liste o che prevede la formazione di coalizioni; e, ancora, a seconda che il sistema elettorale preveda o meno anche premi. In assenza di premi, si potrebbe guardare con interesse alla soglia prevista dal sistema elettorale tedesco.

- *Considerazioni dei limiti che devono essere rispettati sotto il profilo della configurabilità di candidature bloccate.*

Sul punto appare ormai chiaro l’orientamento della Corte costituzionale, che si ricava dal combinato disposto delle sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017.

La Corte costituzionale ci ha spiegato, infatti, che i problemi si annidano nelle liste elettorali bloccate lunghe, dove scarsissima è la conoscibilità, da parte degli elettori, dei candidati. Legittimo, poi, è un sistema misto, che mette insieme posizioni bloccate e candidature soggette a preferenza. La previsione di capolista, in particolare, è stata ritenuta compatibile a Costituzione, sulla base di una interessante – e condivisibile – argomentazione della Corte, che ha cercato di valorizzare il ruolo dei partiti politici nel nostro sistema costituzionale, alla luce dell’art. 49 Cost. Ci dice la Corte che “*la selezione e la presentazione delle candidature (sentenze n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975) nonché, come nel caso di specie, l’indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall’art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono*

*ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale*"; un compito che i partiti sono certamente chiamati a svolgere con senso di responsabilità.

Ciò detto, potrebbe il legislatore aggiungere nuovi posti bloccati in lista? In linea teorica non pare ci siano impedimenti di ordine costituzionale, salva la difficoltà di individuare la soglia in questo senso tollerabile, oltre la quale varrebbero le considerazioni fatte dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014.

Certo, non si può omettere di rilevare quanto una simile prospettiva - incrementare il numero dei posti bloccati non soggetti a voto di preferenza - sarebbe oggi scelta se non giuridicamente di certo politicamente "insostenibile".

- *Approfondimento relativo al tema delle "pluricandidature" e ai criteri più opportuni per superare il sorteggio.*

Sul criterio per superare il sorteggio, è utile muovere da una rilettura sul punto della sentenza n. 35/2017, laddove si chiarisce che, astrattamente ragionando, i criteri per stabilire in che collegio debba considerarsi eletto il capolista "pluricandidato" sono molteplici, la scelta tra essi appartenendo *"alla ponderata valutazione del legislatore"*. Non potendo pertanto arrogarsi il potere – a sé sconosciuto – di fare le veci del legislatore, ma al contempo non potendo ritrarsi dal proprio ruolo di garante della Costituzione, la Corte ha dichiarato illegittimo il sistema di opzione originariamente previsto dalla legge n. 52 del 2015 (che rimetteva all'arbitrio del capolista la scelta del collegio nel quale farsi assegnare il seggio), specificando che all'esito della propria pronuncia sulla norma in questione *"permane, nella stessa disposizione, quale criterio residuale, quello del sorteggio"*. È bene ribadire, dunque, che la Corte costituzionale non ha "scelto" il criterio del sorteggio in quanto ritenuto il solo costituzionalmente conforme, ma la sua è stata una scelta necessitata, essendogli preclusa qualsiasi diversa alternativa. Anzi, la Corte sente evidentemente l'urgenza di precisare che il legislatore ha a disposizione altre scelte: *"appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore sostituire tale criterio con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori"*. Peraltro, il criterio del sorteggio né soddisfa la volontà degli elettori (art. 48 Cost.) né valorizza le determinazioni autonome dei partiti politici (art. 49 Cost.).

Una delle opzioni alternative che ha il pregio di assecondare la scelta degli elettori parrebbe quella – indicata dalla stessa Corte costituzionale a titolo esemplificativo – che stabilisce che il capolista sia proclamato eletto nel collegio in cui il candidato della medesima lista – che sarebbe eletto in suo luogo – abbia conseguito in percentuale meno

voti di preferenza rispetto a quelli ottenuti dagli altri candidati negli altri collegi. Anche se il criterio non va inteso in termini assoluti, dovendosi tenere conto che i collegi sono di diversa dimensione, e dunque diverso è il numero di votanti e di consensi che un candidato può ricevere.

- *Approfondimento relativo al tema della tutela della rappresentanza di genere nel complesso delle candidature.*

- Premessa

La domanda rivolta dalla Commissione si appunta su un profilo specifico, l'approfondimento sollecitato vertendo non già sulle norme antidiscriminatorie genericamente considerate, ma su quelle che insistono, nel porsi l'obiettivo di un riequilibrio di genere nella rappresentanza politica, sul "complesso delle candidature".

Per svolgere delle considerazioni su questo più circoscritto tema, sembra però opportuno, anche in considerazione dell'importanza della questione – affatto secondaria data la caratura costituzionale del vincolo a promuovere condizioni di effettiva parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettorali – muovere da alcune riflessioni di carattere generale.

Ciò è necessario sia perché per fare delle valutazioni su quanto il legislatore ad oggi ha fatto e potrebbe fare su questo versante è indispensabile partire attrezzati, e cioè avere bene in mente le coordinate che, nella sua giurisprudenza, la Corte costituzionale ha fornito in tema; sia perché siamo in una fase di potenziale evoluzione del sistema normativo elettorale, non essendo allora sufficiente ragionare della disciplina oggi vigente (l'Italicum alla Camera, il Consultellum al Senato) ma anche, in prospettiva, di altri modelli elettorali, nell'ambito dei quali sarà evidentemente necessario prevedere nuovi strumenti di promozione dell'equilibrio di genere.

Prima di inquadrare rapidamente quali sono i principi enucleati dal Giudice costituzionale in materia, sempre a titolo di rapida premessa, è bene ricordare che a contesto legislativo vigente, noi ci troviamo con una legge, quella per eleggere i componenti della Camera, che prevede norme molto avanzate di tutela della parità di genere (sebbene con alcune criticità delle quali parleremo oltre), mentre per l'elezione del Senato non sono state previste norme antidiscriminatorie capaci di dare adeguato svolgimento all'art. 51 Cost. Sul punto si avrà però modo di tornare con più precisione in seguito.

- Anzitutto, perché organi politici più "equilibrati"?

Sembra anzitutto opportuno ribadire quali siano le ragioni di ‘merito costituzionale’ che stanno alla base di norme tendenti a riequilibrare la presenza di donne e uomini all’interno di organi politici.

Ancora una volta, si deve sottolineare che non si tratta solo di ragioni di “giustizia”, che attengono alla necessità di garantire una effettiva uguaglianza nel diritto di elettorato passivo, ma anche di interesse - di tutti - a che l’organo rappresentativo assuma decisioni in modo più compiuto ed efficace.

A questo proposito, giova richiamarsi alla giurisprudenza che si è andata affermando, sia pur con riferimento al diverso tema della composizione delle Giunte regionali e degli enti locali, dinanzi ai Giudici amministrativi. Dimostrando di aver ormai acquisito una particolare “sensibilità” nell’approccio alla questione, sensibilità che si coglie anche nell’attenzione riposta in fase argomentativa, i Giudici amministrativi hanno chiarito come soltanto l’equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi garantisce l’acquisizione “di tutto quel patrimonio, umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità del genere”, e che, all’opposto, “organi squilibrati nella rappresentanza di genere ... oltre ad evidenziare un deficit di rappresentanza democratica dell’articolata composizione del tessuto sociale e del corpo elettorale ... risultano anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell’apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato” (sent. Tar Lazio n. 6673 del 2011).

○ I principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale

Un ulteriore indispensabile elemento di cui tenere conto al fine di valutare compiutamente le specifiche proposte volte a riequilibrare la componente femminile e quella maschile di Camera e Senato è la giurisprudenza della Corte costituzionale formatasi negli anni.

Come noto, infatti, la Corte si è espressa in diverse occasioni sulla conformità a Costituzione delle misure introdotte dal legislatore allo scopo di favorire la partecipazione delle donne alla competizione elettorale e di consentire, indirettamente, un riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive.

In un primo momento, il Giudice costituzionale (sent. n. 422 del 1995), muovendo da una impostazione assai rigida, ha ritenuto illegittime tutte le disposizioni miranti a garantire una congrua presenza di donne nelle liste dei candidati presentate dai partiti politici, in quanto in materia elettorale doveva rigidamente applicarsi il solo principio di uguaglianza formale.

Inoltre, la Corte ha ritenuto le norme oggetto del proprio scrutinio illegittime in quanto comportanti la diretta attribuzione di un risultato; ciò in spregio alla stessa ratio del principio di uguaglianza sostanziale.

Come noto, le argomentazioni, o almeno parte delle argomentazioni che hanno fatto da perno a questa decisione, sono state superate.

Con la sentenza n. 49 del 2003 – in un contesto costituzionale in quel momento in evoluzione (per effetto della riforma costituzionale incidente sulle competenze regionali e quella, in itinere, concernente l'art. 51 Cost.) - la Corte ha salvato la norma introdotta dalla Regione Valle d'Aosta che richiedeva nelle liste la presenza di candidati di entrambi i sessi, ritenendo di dover anzitutto distinguere tra norme che attribuiscono direttamente un risultato e norme che – come quella scrutinata – si limitano a vincolare le scelte dei partiti politici all'atto della formazione delle liste elettorali. Oltretutto, in questa decisione, al contrario di quanto fatto nella precedente, veniva dato decisivo rilievo alla formulazione in termini neutri della disposizione.

L'ultima tappa della giurisprudenza costituzionale è segnata dalla sentenza n. 4 del 2010. Ebbene, la Corte ha in quella occasione ha dovuto esaminare una questione di legittimità costituzionale vertente sulla c.d. “doppia preferenza di genere”, meccanismo che secondo il Giudice costituzionale non sarebbe affatto lesivo della libertà di voto dell'elettore, incidendo sull'esercizio di quella che è considerata una ‘facoltà aggiuntiva’ (l'espressione cioè della seconda preferenza). Inoltre, la sola conseguenza di una inottemperanza rispetto al vincolo imposto è l'annullamento del secondo voto. La Corte costituzionale ha poi ritenuto che la misura scrutinata non alteri nemmeno la parità di chances nella competizione elettorale.

Va infine ricordato come in questa decisione la Corte sia arrivata di fatto a riconoscere l'operatività del principio di uguaglianza sostanziale anche nell'ambito della competizione elettorale, pur rimanendo ferme le specificità del settore (nella decisione si afferma che “il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost.”).

In conclusione, anche al fine di vagliare la legittimità costituzionale di eventuali nuove proposte di misure antidiscriminatorie nell'ambito della legge elettorale, i principi ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale sommariamente richiamata sono così riassumibili:

- ✓ Anche in materia elettorale trova applicazione il principio di uguaglianza sostanziale;
- ✓ ciò certamente legittima l'adozione di misure antidiscriminatorie da applicarsi in fase pre-elettorale e che vincolino i partiti politici a formare, a pena della



- inammissibilità, liste di candidati in cui sia rispettata una certa proporzione tra i sessi.
- ✓ Rimane però problematica, in considerazione della rilevanza assunta in materia di altri fondamentali principi (il concetto stesso di rappresentanza, e il diritto di voto), la possibilità di adottare misure capaci di attribuire direttamente un risultato;
  - ✓ Ciò si traduce nel vincolo a salvaguardare di norma la parità di chances di elezione di uomini e donne;
  - ✓ È infine consentito incidere, attraverso norme attuative dell'art. 51Cost., anche sulla fase elettorale (si pensi proprio alla doppia preferenza di genere), purché anche in questo caso non solo rimanga salvaguardata la parità nella competizione elettorale, ma la libertà di voto non subisca una eccessiva compressione.
- Indipendentemente dal sistema elettorale prescelto, è fondamentale che misure antidiscriminatorie siano previste in entrambe le Camere

Prima di occuparci dell'approfondimento sollecitato dalla Commissione, è d'obbligo richiamare l'attenzione sulla necessità che ci si incarichi, anzitutto, di porre rimedio all'assenza di norme antidiscriminatorie per l'elezione del Senato, limitandosi l'art. 2 del Testo unico di cui al d.lgs. n. 533 del 1993, in modo del tutto generico, a stabilire che "Il Senato della Repubblica è eletto a suffragio universale, favorendo l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini con voto diretto, libero e segreto, sulla base dei voti espressi nelle circoscrizioni regionali".

Per vero, esiste nell'ordinamento una norma che impone ai partiti politici, in ciascuna elezione del Parlamento europeo, della Camera dei deputati, ma anche del Senato della Repubblica, di rispettare una certa proporzione di genere nel complesso delle candidature presentate, pena la decurtazione delle risorse economiche ad essi spettanti. Si tratta di quanto dispone l'art. 9, comma secondo, del d.l. n. 149 del 2013 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto) ai sensi del quale "Nel caso in cui, nel numero complessivo dei candidati di un partito politico in ciascuna elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, le risorse spettanti al partito politico ai sensi dell'articolo 12 sono ridotte in misura percentuale pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato, nel limite massimo complessivo del 10 per cento".

Si tratta, però, di misura assistita da una sanzione prettamente economica (non dalla più forte conseguenza della inammissibilità delle liste presentate). Misure di questo tipo,

quando sperimentate anche in altri contesti, non hanno saputo restituire buoni risultati, e difficilmente potranno farlo ora che con l'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici la decurtazione economica insiste sugli introiti derivanti dalla sola destinazione del 2 per mille. Un disincentivo davvero debole.

La scarsissima incisività di questa misura impone allora di intervenire con strumenti più efficaci. Tanto più se si considera che, attualmente, la disciplina relativa all'elezione della Camera dei deputati non solo prevede norme di questo tipo, ma ha fatto in questo senso scelte coraggiose assistite da un genuino intento di promuovere con forza il riequilibrio di genere.

Ci si potrebbe però domandare se, facendo perno su alcuni rinvii inseriti nel Testo unico per l'elezione del Senato a norme del Testo unico per l'elezione della Camera, sia possibile per via interpretativa "estendere" l'operatività di almeno alcune delle norme antidiscriminatorie ivi previste al Senato.

Partiamo dalla composizione delle liste: l'art. 9, comma 5 del T.U. per l'elezione del Senato stabilisce che "Le liste dei candidati e la relativa documentazione sono presentate per ciascuna regione alla cancelleria della corte d'appello o del tribunale sede dell'ufficio elettorale regionale, con l'osservanza delle norme di cui agli articoli 18-bis, 19, 20 e 21 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361".

L'art. 18-bis è in effetti la norma che, per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 52 del 2015, prevede ora anche misure volte a dare attuazione all'art. 51 Cost.

Vi è però che: 1. La riserva di posti inerente il complesso dei capolista candidati nei collegi di ciascuna circoscrizione non ha possibilità di estendersi al Senato, dove non sono previsti capolista; 2. La norma che richiede l'ordine alternato per genere all'interno della lista è altrettanto insuscettibile di estensione al Senato perché letteralmente l'art. 18-bis si parla di "liste nei collegi plurinominali" (assenti al Senato); 3. Qualche *chances* in più di condurre ad una interpretazione estensiva potrebbe forse averla, invece, la norma che stabilisce che nel complesso delle "candidature circoscrizionali di ciascuna lista" nessuno dei due sessi deve essere rappresentato in misura superiore al 50%. Ciò nonostante il T.U. per l'elezione del Senato non rinvia anche alla norma (art. 22) del T.U. per l'elezione della Camera che si occupa di individuare le regole applicabili dall'ufficio circoscrizionale elettorale in caso di inottemperanza al vincolo.

Passando all'espressione del voto, è l'art. 27 del T.U. per l'elezione del Senato a venire in rilievo. La norma stabilisce in questo caso che "Per l'esercizio del diritto di voto e per tutto ciò che non è disciplinato dal presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive

modificazioni". Qui il rinvio è ancora più generico. A volerlo valorizzare al massimo, si potrebbe provare a sostenere che già oggi questa norma indirettamente consenta l'espressione del doppio voto di genere anche al Senato. Bisogna però ammettere che si tratta di interpretazione audace, e ciò per diverse ragioni: a) perché quando la Corte costituzionale dichiarò illegittime le liste bloccate, nel ricercare la regola immediatamente applicabile all'esito della propria pronuncia, aveva affermato si trattasse della preferenza unica (in quanto ricavabile implicitamente dal sistema dopo l'esito referendario del 1991). Ma va anche detto che a quella sentenza ha fatto seguito l'adozione di una disciplina che ha, appunto, introdotto il sistema della doppia preferenza; b) occorrerebbe comunque un adeguamento della scheda elettorale per il voto al Senato, per vero oggi inidonea ad ospitare anche lo spazio per l'espressione di una preferenza.

Come si vede, il percorso interpretativo richiesto per ritenere già oggi esistenti ed applicabili norme antidiscriminatorie nell'ambito dell'elezione dei senatori è piuttosto tortuoso. Non impossibile, ma certamente tortuoso. Il legislatore dovrebbe pertanto evitare di poggiarsi, e non dovrebbe sottrarsi alla responsabilità di dare svolgimento esplicito e compiuto al principio costituzionale di pari opportunità anche per l'elezione del Senato.

In che modo? Non si intende qui teorizzare che all'esito di questo processo di rivalutazione del sistema elettorale le norme antidiscriminatorie riguardanti la disciplina della Camera e quelle riguardanti la disciplina del Senato debbano necessariamente essere uguali.

L'omogeneità delle leggi elettorali non è certo costituzionalmente imposta, avendo la Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017 unicamente affermato che una certa coerenza di discipline si rende necessaria, nell'ambito di un bicameralismo paritario, solo "al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare" (riferendosi alla problematica evenienza che all'esito della consultazione elettorale si formino nei due rami del Parlamento maggioranze diverse).

Un conto è però pretendere analogia di discipline, altro è tollerare lo squilibrio oggi esistente.

È ammissibile una tale asimmetria nell'attuazione di un diritto costituzionale?

È ammissibile che, laddove ci si recasse alle urne oggi (in disparte ogni altra ben più grave problematica che questo determinerebbe), gli stessi partiti politici siano tenuti a rispettare riserve di posti in lista a favore del sesso sottorappresentato per la Camera e non per il Senato? E che l'elettore sia chiamato all'esercizio della doppia preferenza di genere solo nella scelta dei propri rappresentanti alla Camera e non dei propri rappresentanti al Senato? E con quale esito sull'obiettivo del riequilibrio di genere?

È evidente che di questo problema, affatto secondario, ci si deve fare carico. Dall'art. 51 Cost., infatti, discende un chiaro obbligo ad adottare i provvedimenti, anche legislativi,

strumentali all'obiettivo. E di certo, per evitarlo, non ci si può trincerare dietro lo scudo della discrezionalità politica. Sia pur in differente ambito, la Corte costituzionale ha chiarito che quando l'ordinamento detta canoni di legalità, a quei canoni gli organi politici devono conformarsi, in ossequio ai cardini dello stato di diritto (sentenza n. 81 del 2012).

- Le norme previste attualmente dall'*italicum* e la questione della possibile elusione delle quote di riserva nell'ambito dei capolista

Come si è anticipato, la legge n. 52 del 2015, in questa parte intoccata dall'intervento della Corte costituzionale, prevede norme antidiscriminatorie che, nel loro complesso, risultano molto apprezzabili.

Il novellato art. 18-bis del T.U. per l'elezione della Camera, infatti, stabilisce che, a pena di inammissibilità:

1. nel numero complessivo di candidati capolista nei collegi di ciascuna circoscrizione, non può esservi più del 60 per cento dei candidati dello stesso sesso, con arrotondamento aritmetico.
2. nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al cinquanta per cento, con arrotondamento all'unità superiore;
3. nella successione interna delle liste nei collegi, i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere;

Inoltre, l'art. 4 del T.U. per l'elezione della Camera introduce il meccanismo della doppia preferenza di genere.

Ora, la Commissione sollecita una riflessione, in particolare, sul tema della rappresentanza di genere "nel complesso delle candidature". Ci si riferisce, allora, sia alla disposizione che richiede il rispetto del 50/50 nel complesso delle candidature circoscrizionali, sia alla disposizione che impone che nel numero complessivo dei capolista nessuno dei due sessi superi quota 60%. Sulla prima norma non sembrano porsi particolari problemi (salvo domandarsi, e lo si è già fatto, se questa prescrizione possa operare anche per il Senato in forza del rinvio operato dall'art. 27 del T.U. Senato alle norme del T.U. Camera).

Maggiore attenzione richiede invece la norma antidiscriminatoria che insiste sul numero complessivo dei capolista. Essa va infatti combinata con la disposizione che consente al capolista di essere inserito al vertice di più liste, fuori o dentro la stessa circoscrizione, fino a un massimo di dieci collegi (art. 19 T.U. Camera).

Ora, proprio quest'ultima previsione potrebbe inficiare, almeno parzialmente, l'efficacia della norma antidiscriminatoria sopra richiamata; norma di particolare importanza perché

senza dubbio la più forte misura approntata dal legislatore per dare attuazione all'art. 51 Cost. Ciò se si considera le forti probabilità dei capolista di essere eletti e, quindi, la tendenza di questa norma a conseguire direttamente il risultato (aspetto problematico, si potrebbe dire; ma è anche vero che si tratta comunque di una parte sola dei seggi a disposizione, rispetto alla quale, dunque, sembra potersi ammettere l'insistenza di una norma antidiscriminatoria particolarmente incisiva).

Il rischio di elusione si deve al fatto che, in ipotesi, un partito potrebbe presentare la stessa donna capolista in più collegi e così soddisfare, ma solo formalmente, il requisito prescritto, ovverosia il rispetto della proporzione 40/60 imposta dalla legge n. 52 del 2015. Una volta stabilito il collegio di elezione, tuttavia, negli altri collegi nulla esclude che possa conquistare il seggio al posto del capolista un candidato di sesso maschile. Ecco che l'effetto incisivo perseguito dal legislatore, che avrebbe voluto mettere al sicuro almeno una parte di seggi per entrambi i sessi, svanisce.

Come si può, se si può, rimediare all'“inconveniente”?

La prima ipotesi è che si intervenga sui meccanismi di selezione del collegio di elezione del capolista plurieletto.

Al momento, come noto, il meccanismo è quello del sorteggio, perché questa la disciplina che residua all'esito della declaratoria di illegittimità costituzionale sancita dalla sentenza n. 35 del 2017.

Difficile però immaginare che questo meccanismo sia mantenuto e che lo si possa utilmente “orientare” al rispetto delle pari opportunità. Occorrerebbe, per l'individuazione del collegio di elezione, operare il sorteggio quante volte necessario a far risultare eletta la capolista nel collegio ove la stessa in questo modo impedirebbe l'elezione di un uomo. Un sistema macchinoso e comunque incapace di compensare sempre la perdita dovuta all'effetto delle pluricandidature.

Ipotizziamo allora che il legislatore – come auspicabile – sostituisca il criterio del sorteggio quale criterio per individuare il collegio di elezione. Ebbene, si pensi ad esempio ad un meccanismo che valorizzi i candidati con maggior numero di preferenze (comparabili tra loro) prescrivendo l'elezione del capolista nel collegio ove il candidato potenzialmente subentrante abbia ricevuto il minor numero di voti (in proporzione). Si potrebbe in questo caso intervenire per “orientare” la scelta del collegio tenendo anche conto dell'esigenza di ripristinare l'effetto della norma antidiscriminatoria? Qui l'evenienza appare ancora più problematica, perché l'inserimento di un meccanismo che forzasse l'elezione di candidati donne ancorché destinatarie di minori preferenze rischierebbe seriamente di imbattersi in una censura di costituzionalità per violazione dell'art. 48 Cost.

Non resta che prospettare, allora, una soluzione che operi all'origine del problema, riducendo le possibilità per i candidati capolista di essere presentati in più collegi.

Si ricordi, peraltro, che se la Corte costituzionale non si è mai pronunciata su questa norma (né con la sentenza n. 35 del 2017, né con la sentenza n. 1 del 2014) va anche detto che con l'ultima pronuncia richiamata, argomentando sulla compressione del diritto di voto dovuta alla presenza di lunghe liste bloccate, essa ebbe a precisare che i candidati erano per ciò "individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell'ordine di presentazione, sì che anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito".

Non si può dire che la pluricandidatura sia di per sé affetta da vizi di costituzionalità, ma, anche in considerazione dei malumori che tale previsione ha suscitato, si potrebbe forse ipotizzare di rivederla. L'effetto distorsivo che la stessa produce rispetto all'efficacia della norma antidiscriminatoria che insiste sul numero complessivo di candidature potrebbe in questo senso costituire un ulteriore incentivo a prevedere una riduzione (per esempio da 10 a 3) del numero di collegi nei quali sia ammesso pluricandidarsi.

- In prospettiva: misure antidiscriminatorie qualsiasi sia il sistema elettorale prescelto

Laddove il Parlamento si dovesse orientare per un sistema elettorale diverso dall'Italicum, occorre tenere conto del fatto che, in ogni caso, l'obiettivo del riequilibrio di genere dovrà rimanere una necessità.

Stilizzando al massimo, se il sistema elettorale sarà:

*Proporzionale*: il legislatore potrebbe prevedere riserve di posti in lista; l'alternanza di genere (anche se più problematica laddove si dovesse tornare a liste bloccate), la doppia preferenza di genere.

*Maggioritario a collegi uninominali*: qui il legislatore potrebbe invece prevedere riserve di posti nell'ambito del complesso delle candidature di una circoscrizione; oppure sperimentare meccanismi più audaci, come i collegi a c.d. "coppia aperta" (con presentazione di due candidati, di sesso diverso, per ogni collegio e competizione tra loro); o collegi "binominali" donna-uomo (con attribuzione non già di uno ma di due seggi per ogni collegio, con l'obbligo per il partito di presentare un ticket uomo donna).

Ciascuna di queste misure presenta minori o maggiori possibilità di rivelarsi efficace, e, altra faccia della medaglia, minori o maggiori criticità alla luce della giurisprudenza costituzionale che vieta ancora di adottare misure orientate al conseguimento del risultato e non solo alla promozione di condizioni di parità in partenza. Ci sarà modo per tornare più specificamente sul punto quando il processo di discussione parlamentare sulla legge



elettorale sarà ad uno stadio più avanzato. In questa fase iniziale è sufficiente, ma assai importante, che il Parlamento avvii il dibattito consapevole, però, della ineludibilità del tema della rappresentanza di genere.

- *Valutazioni in ordine alla compatibilità di un sistema per collegi uninominali maggioritari con la giurisprudenza della Corte costituzionale.*

Non sembrano presenti indici, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, dai quali si possa ricavare l'illegittimità costituzionale di un sistema maggioritario organizzato per collegi uninominali. Il sistema, ben vero, produce una distorsione della rappresentatività in vista dell'obiettivo – costituzionalmente apprezzabile – della governabilità, ma, soprattutto se assistito da taluni correttivi (quote di seggi attribuite con metodo proporzionale, come era nel *mattarellum*) non sembrano esserci ostacoli costituzionali alla sua reintroduzione.

Interessante poi che nella sua ultima pronuncia la Corte costituzionale sembra aver implicitamente avallato, richiamandolo, il sistema alla francese, in cui il ballottaggio è innestato proprio in un maggioritario per collegi uninominali e il secondo turno serve ad aggiudicare il candidato nel collegio. La Corte fa riferimento, intatti, a quei sistemi nei quali *“al ballottaggio si ricorre, nell'ambito di sistemi elettorali maggioritari, per l'elezione di singoli rappresentanti in collegi uninominali di ridotte dimensioni”*.

- *Valutazioni in ordine alla compatibilità con la giurisprudenza della Corte costituzionale di un sistema per collegi uninominali maggioritari corretto da una quota di seggi destinata a premio di maggioranza o governabilità.*

Vero che la Corte costituzionale, sia nella sentenza n. 1 del 2014 sia nell'ultima 35 del 2017, ha censurato il premio di maggioranza e il ballottaggio anche in considerazione del fatto che questi correttivi si innestano su sistemi proporzionali, che ingenerano nell'elettore l'aspettativa di veder elette Assemblee, appunto rappresentative, ma ciò non autorizza *sic et simpliciter* a ipotizzare che un meccanismo quale il premio sia compatibile con un sistema elettorale maggioritario a collegi uninominali.

In questo caso si deve infatti tenere conto dell'effetto iper-distorsivo potenzialmente scaturente dalla disciplina.

In realtà, i progetti di legge che ricalcano questo modello sono più articolati. Si prenda il progetto presentato dall'On. Speranza, che evidentemente si fa carico, nell'ambito di un sistema tripartitico che lascia prefigurare come assai difficile l'evenienza che una forza

politica sia in grado di conseguire la maggioranza assoluta dei seggi grazie ai collegi uninominali, di attribuire alla lista più votata un premio di governabilità. Più precisamente, il testo stabilisce che 475 seggi siano attribuiti in collegi uninominali; 90 seggi siano assegnati alla lista più votata (che comunque non può arrivare a più di quota 350 alla Camera); 30 seggi siano attribuiti alla seconda lista più votata e 23 come diritto di tribuna, da ripartire tra liste che hanno ottenuto almeno il 2% dei voti a livello nazionale e meno di 18 seggi.

Come valutare una proposta di questo tipo? È sufficiente a contemperare le esigenze della governabilità con quelle della rappresentatività? Qualche dubbio, per le ragioni già dette si pone. Perché in questo caso all'effetto distorsivo già prodotto dal sistema maggioritario per collegi uninominali si somma l'effetto distorsivo del premio.

- *Approfondimento relativo alla legittimità del sistema elettorale del Trentino Alto Adige e ad eventuali meccanismi alternativi per la tutela delle minoranze linguistiche.*

Il regime speciale ideato per tutelare nelle Regioni Valle D'Aosta e Trentino Alto Adige la rappresentanza delle minoranze linguistiche radicate in quei territori è senza dubbio forte; in particolare laddove si è previsto un meccanismo di elezione basato su collegi uninominali (in Trentino ciò vale per otto seggi, mentre tre vengono assegnati con metodo proporzionale). Ora, è vero che le minoranze linguistiche hanno visto riconoscersi, in forza della protezione accordata dall'art. 6 Cost, il diritto ad una tutela specifica anche nel campo della rappresentanza politica (cfr. sent. n. 438 del 1993). In quella pronuncia, riguardante la soglia di sbarramento posta al 4% su base nazionale, pur essendosi decisa nel senso della inammissibilità della questione (giacché accogliendola non sarebbe stato possibile individuare una soluzione normativa a rime obbligate), la Corte ebbe ad affermare che *“giova all'interesse nazionale, cui è riferita la tutela delle minoranze linguistiche, ed al principio stesso dell'unità nazionale-la quale dalle autonomie speciali non viene inficiata, bensì rafforzata ed esaltata-che la minoranza possa esprimere la propria rappresentanza politica in condizioni di effettiva parità”*. La protezione accordata alle minoranze linguistiche, sebbene pregnante, non può però passare per soluzioni tecniche sbilanciate, il cui effetto sia, di contro, il sacrificio delle aspettative di rappresentanza di (altre) consistenti fette di elettorato. Il regime oggi previsto rischia di incorrere in questo vizio, determinando peraltro una situazione di forte disomogeneità interna alla disciplina elettorale. Si suggerisce allora di orientarsi per meccanismi di tutela diversi e meno pervasivi, che agiscano per esempio unicamente sulle soglie di sbarramento, in modo da evitare una penalizzazione dei

partiti che si propongono a rappresentare le minoranze linguistiche e che si rivolgono, dunque, ad un bacino elettorale radicato territoriale.